



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 września 2022 r.

Poz. 5936

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.776.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LX/480/22 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola prowadzone przez Miasto Świętochłowice, w części określonej w § 2 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1930 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Świętochłowicach podjęła uchwałę Nr LX/480/22 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola prowadzone przez Miasto Świętochłowice, dalej jako „uchwała”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 sierpnia 2022 r.

W niniejszej uchwale Rada zrealizowała delegację z art. 13 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego oraz z art. 52 ust. 1 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż została ona w części podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Mocą § 2 ust. 1 uchwały Rada ustaliła wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, stosowanie do dyspozycji art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy. W § 2 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że: *Oplata, o której mowa w ust. 1 podlega waloryzacji na zasadach określonych w art. 52 ust. 4-7 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.*

Zgodnie z przepisem art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy *rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, wprowadzonym przez gminę publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe.*

Dalej, z art. 52 ust. 3 ustawy wynika, że *wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1, nie może być wyższa niż 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego, zaś zgodnie z ust. 4 tego przepisu maksymalna wysokość opłaty, o której mowa w ust. 3, podlega waloryzacji. Waloryzacja dokonywana po raz pierwszy polega na pomnożeniu kwoty opłaty, o której mowa w ust. 3, przez wskaźnik waloryzacji i zaokrągleniu w dół do pełnych groszy. Kolejne waloryzacje wysokości opłaty polegają na pomnożeniu kwoty opłaty z roku, w którym była dokonywana ostatnia waloryzacja, przez wskaźnik waloryzacji i zaokrągleniu*

w dół do pełnych groszy. Waloryzacji dokonuje się od dnia 1 września roku kalendarzowego, w którym ogłoszono wysokość wskaźnika waloryzacji ustalonego zgodnie z ust. 5 lub 6. Z kolei wskazane ust. 5 i 6 określają zasady tej waloryzacji. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" wysokość wskaźnika waloryzacji oraz maksymalną wysokość kwoty opłaty, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy, po waloryzacji (art. 52 ust. 7 ustawy). Obwieszczeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 10 czerwca 2022 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, oraz maksymalnej wysokości kwoty tej opłaty, po waloryzacji (M.P. z 2022 r. poz. 613), ogłoszono, że: *od dnia 1 września 2022 r. maksymalna wysokość kwoty opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, po waloryzacji, wynosi 1,14 zł (pkt 2).*

Uchwała podjęta na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Charakter normatywny tej uchwały przesądza więc o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że *rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego (...) winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji (...), a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21). Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy jest obowiązany działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać jego kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jego aktywności. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, nie może ich domniemywać, a wszelkie próby rozszerzenia zakresu ustawowego upoważnienia należy uznać za naruszające prawo w stopniu uzasadniającym zastosowanie środka nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.*

W ocenie organu nadzoru przepis § 2 ust. 2 uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy. Na podstawie tego przepisu Rada upoważniona jest bowiem wyłącznie do określenia konkretnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego obowiązującej na terenie gminy. Zmiana wysokości opłaty może nastąpić wyłącznie w drodze uchwały Rady, a nie w drodze waloryzacji maksymalnej stawki opłaty. Wskazać należy, iż określona w przepisie art. 52 ust. 4-7 ustawy waloryzacja dotyczy stawki maksymalnej opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, wprowadzonym przez gminę publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, a nie stawki opłaty ustalonej uchwałą Rady Miejskiej. Rada nie jest zatem upoważniona do modyfikacji powyższych przepisów i stanowienia o waloryzacji określonej uchwałą opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego na zasadach określonych w art. 42 ust. 4-7 ustawy. W tym miejscu podkreślić należy, iż organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja przepisów ustawowych jest niezgodna z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/GI 391/12, Legalis nr 767206). W konsekwencji powyższego zapis § 2 ust. 2 niniejszej uchwały nie znajduje umocowania prawnego.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest zgodne ze stanowiskiem sądów administracyjnych. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 385/18, opubl. LEX nr 2521152: *Rażąco narusza prawo również zakwestionowany przez organ nadzoru § 2 ust. 3 uchwały, zgodnie z którym opłata za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w § 1 uchwały, podlega waloryzacji na zasadach określonych w przepisach ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Postanowienia te są bowiem niezgodne z art. 52 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z tym przepisem – maksymalna wysokość opłaty,*

o której mowa w ust. 3, podlega waloryzacji. Rada Gminy nie była więc upoważniona do modyfikacji uchwałą tego przepisu, który należy stosować wprost. Dotyczy on bowiem maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym 5 godzin dziennie.

Ponadto przepis § 2 ust. 2 uchwały godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Odesłanie przez Radę w akcie prawa miejscowego do zastosowania przepisów ustawy, czyli przepisów hierarchicznie wyższych, stanowi przekroczenie kompetencji Rady, gdyż może wywoływać wrażenie, że zastosowanie przepisów ustawy wynika z postanowień uchwały, czyli aktu niższego rzędu. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 stycznia 2019 r. sygn. akt IV SA/GI 749/18, opubl. LEX nr 2618882).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Świętochłowicach w § 2 ust. 2 uchwały w sposób istotny naruszyła przepis art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, zatem stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w § 2 ust. 2 uchwały należy uznać za uzasadnione.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LX/480/22 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola prowadzone przez Miasto Świętochłowice. – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz